

Asia: VN/27546/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Onnettomuustutkintakeskus kiittää oikeusministeriötä ja muita hallituksen esitysluonnoksen valmisteluun osallistuneita. Annamme muutamia yleisiä kommentteja ja säädöskohtaiset kommenttimme.

Yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset

Esityksen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyen haluamme lisätä, että esityksellä toteutetaan muun ohella julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien toteutuminen: jokaisella on oikeus turvallisuuteen (perustuslain 7 ja 22 §:t).

Taloudellisiin vaikutuksiin liittyen lainvalmisteluvaiheessa on jo todettu, että vaikka erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinta merkitsisi Onnettomuustutkintakeskukselle uudenlaisia tehtäviä ja niihin liittyviä toimivaltuuksia, ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan vaatisi lisäresursointia, vaan kyseisenlainen turvallisuustutkinta mahtuisi Onnettomuustutkintakeskuksen nykyisen resursoinnin piiriin. Onnettomuustutkintakeskuksessa on ajateltu näin voivan olla, jos tutkittavat kyberturvallisuuspoikkeamat tutkittaisiin samalla prosessilla kuin muutkin turvallisuustutkinnat. Kyberturvallisuuspoikkeamat niin kuin muutkin tutkittavat tapaukset jakautuisivat tutkittavaksi liikennemuotoihin (vesi-, raide-, ja vesiliikenne), sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai muihin onnettomuuksiin.

Kyse on siitä, että nykymuotoisella prosessilla tutkittavien vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinta ei vaatisi lisäresursointia viraston vakinaiseen virkakuntaan. Tällä hetkellä Onnettomuustutkintakeskuksen palveluksessa on 17 vakinaista virkamiestä, ja lisäksi yksi

määräaikainen erikoistutkija sosiaali- ja terveystieteissä tapahtuvien asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvien tapahtumien tutkintaan.

Onnettomuustutkintakeskuksen tekemän turvallisuustutkinnan perustana ovat ulkopuoliset asiantuntijat, joita tällä hetkellä on noin 120. Asiantuntijajoukon koon hallinta on tasapainoilua riittävän tutkintavalmiuden sekä asiantuntijajoukon kouluttamisesta ja osaamisen ylläpidosta aiheutuvien kustannusten kanssa. Jos haluamme olla valmiina aloittamaan tutkinnan viipymättä riippumatta siitä, missä ja millainen onnettomuus on sattunut, meillä on oltava riittävä joukko koulutettuja asiantuntijoita ympäri Suomea.

Tästä näkökulmasta Onnettomuustutkintakeskuksella kuitenkin on vakava rahoitusongelma. Onnettomuustutkintakeskuksen rahoitukseen ei tehdä vuosittain inflaatiotarkastusta. Erityisesti koronavuodet, jolloin inflaatio oli yli viisi prosenttia, ovat aiheuttaneet virastolle kivuliaan tilanteen yleisen hintatason nousemisen takia. Koronan jälkeiset vuodet ovat vain syventäneet kuilua, ja kustannusten nousua kompensoivan pysyvän tasokorotuksen tarve on tällä hetkellä noin 15 prosenttia 1,84 M€ toimintamäärärahaa, eli noin 270 000 €. Onnettomuustutkintakeskus on selvinnyt tilanteesta siirtyvän määrärahan turvin, mutta se on piakkoin käytetty loppuun.

Vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten tarvitsemme uusia kyberasiantuntijoita asiantuntijajoukkoomme. Nykyisessä rahoitustilanteessa meillä kuitenkin on jo nyt lisääntyviä vaikeuksia vastata lakisääteisiin tehtäviin. Tilanne näkyy viraston kyvyssä ylläpitää riittävää tutkintavalmiutta ja asiantuntijoiden osaamista. Lainvalmistelussa on ennakoitu, että Onnettomuustutkintakeskuksen suorittamalla turvallisuustutkinnalla saatettaisiin välillisesti saavuttaa yhteiskunnan tasolla merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia. Näin voi käydä vain, jos viraston riittävä toimintakyky säilyy.

Tutkintavalmiuden ja -kyvykkyyden taantuminen heikentää yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja siten kansalaisten turvallisuutta arjessa. On syytä huomata, että yhteiskunnan toiminnot muuttuvat jatkuvasti, ja uudenlaisia onnettomuusriskejä ja ilmiöitä syntyy jatkossakin. Kaikkia ikäviä tapahtumia ei valitettavasti pystytä estämään ennalta. Onkin tärkeää, että voimme yhteiskuntana oppia niistä heti ensimmäisestä kerrasta. Näin emme päädy toistamaan turvattomia toimintamalleja.

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman ja onnettomuuden erottelu toisistaan

Hallituksen esitysluonnoksessa näkyy kautta linjan melko vahva kahtiajako kyberturvallisuuspoikkeaman ja onnettomuuden (suuronnettomuuden, onnettomuuden ja vakavan vaaratilanteen) käsitteen välillä. Tiedonsaantioikeudet ovat erilaiset. Monessa pykälässä toistetaan onnettomuuden ohella myös erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama. Näyttää, että Onnettomuustutkintakeskuksen olisi kyettävä määrittelemään, kummanlainen tapaus on kyseessä.

Ennakoimme, että rajanveto ei aina olisi selkeää, ja käsitys tapahtuman luonteesta voisi tutkinnan edetessä muuttua, sillä toisinaan kyberturvallisuuspoikkeama olisi samalla onnettomuus. On myös helposti nähtävissä tilanne, jossa Onnettomuustutkintakeskus olisi ryhtynyt kiireellisesti tutkimaan onnettomuudelta vaikuttanutta tapahtumaa, ja tehnyt jo tietopyyntöjäkin, kun paljastuisikin, että kyseessä olisi sittenkin ollut kyberturvallisuuspoikkeama. Ei ole tarkoituksenmukaista, että vakavuudeltaan samankaltaiset tapahtumat päätyisivät erilaisiin tutkintaprosesseihin riippuen siitä, paljastuuko niiden taustalta tahallinen teko (jolloin kyseessä ei olisi onnettomuus). Pidämme erottelua tarpeettomana ja harhaanjohtavana. Nykyisessä laissakaan ei ole kaikissa pykälissä eroteltu, tutkitaanko onnettomuutta vai vakavaa vaaratilannetta, esim. tutkintaselostusta koskevassa pykälässä 27 §. Lain luettavuus kärsii, jos kyberturvallisuustapahtumaa toistetaan tarpeettomasti. Ehdotamme hallituksen esitykseen kirjattavan, että kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa noudatetaan turvallisuustutkinnan periaatteita, eikä erotella tutkintoja pykälissä tarpeettomasti toisistaan.

Säädöskohtaiset perustelut

1 a § Määritelmät

Onnettomuustutkintakeskuksen näkemyksen mukaan ehdotettu kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmä on niin vaativa, että lainmuutoksen tärkein tavoite uhkaa vesittyä kokonaan. Jos Onnettomuustutkintakeskus saisi tutkia kyberturvallisuuspoikkeaman vain silloin, jos sen seurauksena on ollut yhteiskunnan toimintojen tai strategisten tehtävien merkittävä vaarantuminen, niin tutkittavia kybertapahtumia ei välttämättä tulisi lainkaan. Tulkitsemme, että ehdotetun lainkohdan mukaan Onnettomuustutkintakeskuksella ei olisi ollut toimivaltaa tutkia esimerkiksi Vastaamoon tai Helsingin kaupunkiin kohdistunutta tietomurtoa.

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määrittelystä jäävät nähdäksemme puuttumaan mm. ne tilanteet, joissa kyberpoikkeama aiheuttaa tapahtuman, jonka seurauksena menehtyy ihmisiä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tai raideliikenteessä. Näin voi käydä esimerkiksi, jos apua ei pystytä kutsumaan, tai automatisoituvassa liikenteessä, missä kybertapahtuma voi aiheuttaa merkittävän määrän uhreja. Nähdäksemme ehdotettu määritelmä kiinnittyy liikaa tietojärjestelmiin ja varautuu pääasiassa tietomurtoihin, kun syytä olisi varautua myös laajoja suoria fyysisiä vaikutuksia aiheuttaviin kyberonnettomuuksiin.

Nykylain logiikassa lainsäätäjä on 17 §:ssä antanut suuntaviivoja seikoista, joihin tulee kiinnittää huomiota, kun arvioidaan turvallisuustutkinnan käynnistämistä. Tutkinnan kohde ei siis tyypillisesti ratkea pelkästään 2 §:n määritelmiä katsomalla. Lisäksi katsotaan aina myös lain ensimmäistä pykälää eli arvioidaan, edistäisikö tutkinta yleistä turvallisuutta. Ehdotamme, että lainsäätäjä pitäytyy tässä hyvin toimineessa järjestelyssä, eikä yritetä tyhjentävästi rajata tutkinnan kohdetta ainoastaan kyberturvallisuuspoikkeama-termin määrittelyllä.

Näemme myös ongelmallisena säätää, että erittäin vakavalla kyberturvallisuuspoikkeamalla tarkoitettaisiin laissa tapahtumaa, jonka seuraus on yhteiskunnan toimintoja tai strategisia tehtäviä merkittävästi vaarantava viestintäverkkojen tai tietojärjestelmien häiriytyminen tai vahingoittuminen. Onnettomuustutkintakeskus tutkii perinteisesti myös onnettomuuden seurauksia. Kaikkia seurauksia ei useinkaan tiedetä heti alkuvaiheessa, vaan niitä voi ilmetä myös viiveellä. Tämä kehityskaari voinee korostua kyberturvallisuuspoikkeamien myötä.

Onnettomuustutkintakeskus jää kaipaamaan lainsäätäjältä suuntaviivoja siihen, milloin yhteiskunnan toimintojen tai strategisten tehtävien voitaisiin tulkita vaarantuneen niin, että esimerkiksi liikenteessä tai sosiaali- ja terveydenhuollossa aiheutunut tapahtuma saataisiin tutkia. Edes suuronnettomuuden mittaluokkaa oleva tapahtuma ei välttämättä merkittävästi vaaranna yhteiskunnan toimintoja, vaikka aiheuttaakin valtavasti kärsimystä suurella joukolla ihmisiä tai tuhoaa ympäristöä vuosisadoiksi. Turvallisuustutkintalain 17 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskus vakiintuneesti ottaa huomioon tutkinnan aloittamista harkitessaan lukuisia seikkoja, mutta onnettomuuden seuraukset eivät nykyisessä sääntelyratkaisussa kuulu niihin, vaan ovat itse asiassa turvallisuustutkintalain 5 §:n mukaan yksi tutkinnan kohde. Onnettomuuden välittömät seuraukset voivat toki olla nähtävissä pian tapahtuman jälkeen, mutta usein tutkinnassa tunnistetaan vielä monenlaisia muita seurauksia, joita on hyödyllistä ymmärtää ja torjua, ja jotka eivät muutoin olisi tulleet yleiseen tietoisuuteen.

Jotta lainmuutoksella voidaan saavuttaa tavoiteltu hyöty, Onnettomuustutkintakeskus pitää erittäin tärkeänä, että kybertutkinnan kohde määritellään uudestaan. Tutkinnan aloituskynnystä olisi selkeintä määrittää 17 §:ssä, kuten muidenkin tutkintojen osalta on tehty. Jos lainsäätäjä pitää hyödyllisenä säätää myös tapahtuman seuraukset yhdeksi tutkinnan aloittamisen harkintakriteeriksi, tämäkin sopisi parhaiten 17 §:ään.

Hallituksen esitysluonnoksen sivun 8 esimerkkilistalta puuttuu sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuneet onnettomuudet.

5 § Tutkinnan sisältö

Pykäläehdotuksesta on kaiketi vahingossa pudonnut pois viranomaisten toiminnan selvittäminen. Nykylain mukaan Onnettomuustutkintakeskus selvittää tarpeen mukaan muidenkin viranomaisten toiminnan, kuin pelastustoimintaan osallistuneiden. Viranomaisten toiminnan selvittäminen on ollut hyödyllistä ja tuottanut usein näille kohdennettuja suosituksia. Ehdotamme muotoiluksi: Turvallisuustutkinnassa selvitetään tapahtumien kulku, syyt ja seuraukset ja viranomaisten toiminta sekä tarvittaessa kaikkien pelastustoimiin osallistuneiden toiminta ennen tapahtumaa, tapahtuman aikana ja sen jälkeen.

Viranomaisten toiminnan selvittäminen on jo huomioitu Tutkintaselostus-kohdassa: ...
"Tutkintaselostus sisältää selostuksen onnettomuuden kulusta, onnettomuuteen johtaneista tekijöistä ja onnettomuuden seurauksista sekä asianomaisille viranomaisille ja muille toimijoille

osoitetut turvallisuussuositukset.” Jotta voimme antaa viranomaisille suosituksia, meillä on oltava mahdollisuus tutkia niiden toimintaa.

8 a § Asiantuntijarekisteri

Listaus rekisterin tietosisällöstä on varsin yksityiskohtainen, vaikka kyseessä eivät ole salassa pidettävät tai arkaluonteiset tiedot, eikä tietojen käsittelyn ole havaittu aiheuttaneen uhkia tai riskejä rekisteröidyille. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Onnettomuustutkintakeskus ehdottaa, ettei rekisterin tietosisällöstä säädettäisi laissa ehdotetulla tarkkuudella.

20 a § Tiedonsaantioikeus erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten

Onnettomuustutkinnassa jalkaudutaan ihmisten pariin, organisaatioiden eri tasoille. Tutkinnassa selvitetään tapahtumien kulun lisäksi kaikki ne lainsäädännölliset, organisatoriset, tekniset ja inhimilliset osatekijät, jotka ovat tapahtuman taustalla. Tällä tavalla löydetään ne suositukset, jotka edistävät turvallisuutta laajemmin kuin tapahtuma itsessään antaisi viitteitä.

Onnettomuustutkintakeskus ei pidä järkevänä keinotekoisesti erottaa onnettomuuksien tutkintaa kyberpoikkeamien tutkinnasta. Onnettomuustutkintakeskuksen näkemyksen mukaan molemmat ovat turvallisuustutkintoja. Niihin liittyviä tiedonsaantioikeuksia ei pidä erottaa toisistaan, koska muutoin voi syntyä erittäin vaikeita käytännön tilanteita.

Jokainen tutkinta alkaa selvityksellä ja paikkatutkinnalla. Selvitykseen liittyvä paikkatutkinta käynnistyy jo muutamien tuntien sisällä tapahtumasta, ja sen aikana on välttämätöntä kuulla ihmisiä. Selvitykseen samoin kuin poikkeuksellisen tapahtuman tutkintaan on ehdotettu sekä 20 että 20 a §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia, ja 20 §:n mukaiset oikeudet ovatkin niissä välttämättömät. Käytännön tosiasia on, että selvitysvaiheessa ei välttämättä vielä tiedetä, mitä tarkalleen on tapahtunut ja minkälainen tapahtumamekanismi on taustalla.

Hallituksen esitysluonnosta kirjoitettaessa on ajateltu, että erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia tutkiessaan Onnettomuustutkintakeskuksella ei olisi normaaleja

tiedonsaantioikeuksia, vaan ainoastaan uuden 20 a §:n mukaiset. Salassa pidettäviä tietoja saataisiin tällöin lähinnä valvontaviranomaiselta ja toimijalta itseltään sekä sen palveluntarjoajalta. Suhteessa Onnettomuustutkintakeskuksen aiempiin tutkintoihin tiedonsaantioikeudet olisivat varsin kapeat. Salassa pidettävää tietoa ei voitaisi saada esimerkiksi kuolemansyynselvityksestä, muiden viranomaisten varautumisesta tai onnettomuudessa osallisena olleen terveydentilasta. Muiden yksityisten toimijoiden tietoja ei saataisi, kuten 20 §:n mukaisia tiedonsaantioikeuksia käytettäessä.

Nykyiset tiedonsaantioikeudet ovat turvallisuustutkinnassa ehdottoman välttämättömät, jotta saadaan riittävästi tietoa tapauksen analysointia varten, ja voidaan luotettavasti päästä johtopäätöksiin ja antaa suositukset. Tietojen yhdisteleminen mahdollistaa sen, että turvallisuustutkinnassa päästään ymmärtämään tapahtumien ketju ja kaikki ne moninaiset tekijät, jotka ovat osana onnettomuuden synnyssä, aina lainsäädännön tasolle asti. Ilman kattavia tiedonsaantioikeuksia Onnettomuustutkintakeskuksen erityisosaamiseen kuuluvan, myötävaikuttaneita tekijöitä laajasti kartoittavan turvallisuustutkinnan lisäarvo jäisi osin saamatta.

Tiedonsaantioikeuksien tarpeettoman tiukka rajaaminen vaikeuttaisi myös onnettomuuteen osallisten organisaatioiden henkilöstön kuulemista. Uskaltaisivatko nämä puhua, jos joutuisivat pelkäämään paljastavansa lainvastaisesti salassa pidettävää tietoa tai yrityssalaisuuksia? Onnettomuuteen osallisten kuuleminen on usein tehokas keino havaita, että organisaation käytännöt ja kulttuuri ovat saattaneet ajautua kauaskin kirjallisista toimintaohjeista.

Toistaiseksi Onnettomuustutkintakeskuksessa on ajateltu niinkin, että tutkinnassa on välttämätöntä nähdä tapahtumakohde. Esimerkiksi tietomurron tai sosiaali- tai terveydenhuollossa tapahtuneen kyberturvallisuuspoikkeaman kohdalla olisi tärkeää nähdä, millaisiin tietoihin poikkeama kohdistui. Vain tämä mahdollistaa seurausten riittävän arvioimisen ja tapahtuman osallisten näkökulman riittävän esille tuomisen. Turvallisuustutkinnan fokus on yleisen turvallisuuden lisäämisessä ja onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen torjumisessa (vaikutusten ja uhrien näkökulma), eikä lainkaan valvonnassa (jossa painottuu se, rikottiinko toiminnassa lakia tai määräyksiä). Tutkinnan kohde ja myös tutkinnassa tarvittavat tiedot ovat Onnettomuustutkintakeskuksella pitkälti erilaiset kuin valvontaviranomaisilla.

Kyberpoikkeamissa vaarantuvat usein henkilötiedot. Tietosuojavaltuutetulla on huomattavan laajat tutkintavaltuudet, mm. saada rekisterinpitäjältä ja henkilötietojen käsittelijältä pääsy kaikkiin henkilötietoihin ja kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamista varten (GDPR 58.1.e). Voiko myös tietosuojavaltuutettu olla 20 a §:ssä tarkoitettu valvova viranomainen, jolle Onnettomuustutkintakeskus voisi osoittaa tietopyyntönsä? Ainakin Onnettomuustutkintakeskuksella tulisi olla tietosuojavaltuutettua vastaava tiedonsaantioikeus.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisissa tiedonsaantioikeuksissa on merkittävä ristiriita. Selvityksessä voitaisiin käyttää pykälien 20 ja 20 a mukaisia oikeuksia. Jos selvityksen perusteella OTKES käynnistäisi tutkinnan, olisi käytettävissä joko 20 §:n tai 20 a §:n oikeudet. Jos

turvallisuustutkinnan aikana on kapeammat tiedonsaantioikeudet kuin selvityksen aikana, voi syntyä tilanne, jossa joudutaan pohtimaan, saako osaa selvityksessä saadusta tiedosta käyttää turvallisuustutkinnassa (esim. kuulemisilla saatu tieto) vai täytyykö ne poistaa. Kehitys kuitenkin edennee niin, että kyberturvallisuuspoikkeamien ja onnettomuuksien luokittelu kahteen eri kategoriaan käy vuosi vuodelta vaikeammaksi. Järjestely vaikuttaa toimimattomalta.

Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan 20 a §:n sisältö tulisi lisätä nykyiseen 20 §:ään niiltä osin kuin on tarpeen. Jos kyberpoikkeamien tutkinnan tiedonsaantioikeudet jäävät 20 a §:n varaan, turvallisuustutkintaa ei voi tehdä.

27 a § Yhteenvetoraportti

”Onnettomuustutkintakeskus voi päättää julkaista turvallisuustutkinnasta tai selvityksestä pelkän yhteenvetoraportin, jos niiden tulokset eivät olisi omiaan ehkäisemään uusia onnettomuuksia tai vaaratilanteita, tai jos selvityksen perusteella ei aloiteta turvallisuustutkintaa.”

Onnettomuustutkintakeskus ehdottaa: Onnettomuustutkintakeskus voi päättää julkaista turvallisuustutkinnasta tai selvityksestä pelkän yhteenvetoraportin, jos johtopäätösten perusteella ei ole löydettävissä yleistä turvallisuutta lisääviä suosituksia, tai jos selvityksen perusteella ei aloiteta turvallisuustutkintaa.

39 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Nykylain mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi luovuttaa turvallisuustutkinnassa saatuja tietoja salassapitosäännösten estämättä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselle, jos tieto on välttämätön sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Säädetty kahden vuoden raja on konteksti huomioon ottaen liian alhainen. Hallituksen esityksen 204/2010 mukaan ”Tietojen luovuttaminen olisi siten mahdollista vain esimerkiksi silloin, kun kyse on törkeimmistä rikoksista.” Kaksi vuotta vankeutta voidaan kuitenkin tuomita esimerkiksi vaaran aiheuttamisesta (rikoslain 21:13) tai epärehellisyydestä päiväkirjan pitämisessä (merilain 20:4). Kahden vuoden raja poikkeaa siitä, mitä oikeustieteessä yleensä pidetään törkeänä rikoksena. Tekoja, joista säädetty maksimirangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, pidetään yleisesti vakavina rikoksina – ei törkeinä. (Lähde: Hannamari Helken väitöskirja Meriturvallisuustutkinta oikeudellisessa kentässä ja sen suhde rikosoikeudellisen vastuun kohdentamiseen, s. 230. Väitöskirja on luettavissa internetissä.)

Turvallisuustutkinnassa saadun tiedon luovuttamisessa esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiselle on pohjimmiltaan kyse samasta ilmiöstä kuin turvallisuustutkintaan osallistuneen todistamiskiellon murtamisessa oikeudessa: että turvallisuustutkinnan keinoin ja yleisen turvallisuuden lisäämisen

tarkoituksessa saatu tieto voisi joskus palvella myös rikosoikeudellisen vastuun kohdentamista yksilöön.

Turvallisuustutkintaan osallistunutta koskevasta todistamiskiellosta on säädetty oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:ssä, ja kyseessä on nimenomaan kielto todistaa, ei oikeus kieltäytyä todistamasta. Tuomioistuimien voi oikeudenkäymiskaaren mukaan murtaa todistamiskiellon vain, kun erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet sitä vaativat. Helke kirjoittaa sivulla 236: ”Kiellon murtamista harkittaessa on huomioitava turvallisuustutkinnan kohdistuvan vain vakavimpien onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaan. Tässä viitekehityksessä ei voida ajatella, että esimerkiksi kuolemantuottamus olisi jotenkin erityisen törkeä teko.”

Sivulla 233 Helke kirjoittaa: ”Lainsäätäjällä on pitänyt turvallisuustutkintaan liittyvää salassapito-intressiä niin voimakkaana, että on katsonut sen menevän totuuspyrkimyksen edelle. Tämän aineellisen todistamiskiellon avulla suojataan yksilön ja yhteiskunnan elämänintressejä rikosprosessuaalisen totuudentutkimisintressin kustannuksella. Todistamiskiellon oikeusmotiivina on yleisen turvallisuuden parantaminen. Samalla lainsäätäjällä on luottanut esitutkintaviranomaisten kykyyn hoitaa laadukas esitutkinta tukeutumatta Onnettomuustutkintakeskukseen.”

Onnettomuustutkintakeskus yhtyy Helken väitöskirjassaan (s. 263) esittämään näkemykseen: raja tulisi nostaa kuuteen vuoteen. Turvallisuustutkintaa varten hankittujen tietojen käyttötarkoitus on turvallisuus-perusoikeuden toteuttaminen. Onnettomuuksiin osalliset usein haluavat kertoa kaiken mitä tietävät, jotta uusia onnettomuuksia voitaisiin ehkäistä ja yleistä turvallisuutta lisätä. Suurelta osin vapaaehtoisuuteen perustuva kaikkein arkaluonteisimman tiedon antaminen vaarantuu herkästi, jos saadulle tiedolle pyritään varaamaan muitakin käyttötarkoituksia. Lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen käyttötarkoitus ei ole yhteensopiva turvallisuustutkinta-käyttötarkoituksen kanssa. Turvallisuustutkintaa varten saatujen salassa pidettävien tietojen käyttämiseen muihin tarkoituksiin tulee olla poikkeuksellisen korkea kynnyks. Kuuden vuoden raja on jo käytössä todistamiskiellojen yhteydessä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 § 3 momentissa sekä 13 §:ssä, 14 §:ssä ja 20 §:ssä, ja se sopisi täten hyvin oikeusjärjestelmäämme.

Samaista 39 §:ää on tarkoitus täsmentää siltä osin, mitä tietoja Onnettomuustutkintakeskus voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muille turvallisuustutkintaa lain mukaan suorittaville. Hallituksen esityksessä olisi hyvä selkeyttää, että tällä tarkoitetaan turvallisuustutkinnan periaatteita noudattavaa tutkintaa. Tällaisina tahoina tiedossamme ovat vain muiden maiden turvallisuustutkintaviranomaiset, Puolustusvoimien sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinta ja sisäministeriön asettamat tutkintalautakunnat. Tärkein periaate on, että turvallisuustutkintaa ei tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi. Näin ollen Onnettomuustutkintakeskus voisi luovuttaa tietoja vain tilanteissa, joissa ne eivät ole vaarassa päätyä jatkohyödynnettäviksi esimerkiksi valvontatoimintaan ja hallinnollisten sanktioiden perusteiksi tai rikos- tai vahingonkorvausprosessien todisteiksi.

Puolustusvoimissa tapahtuvien onnettomuuksien tutkiminen

Onnettomuustutkintakeskus on keskustellut oikeusministeriön ja Puolustusvoimien edustajien kanssa siitä, olisiko turvallisuustutkintalaissa syytä säätää Puolustusvoimissa tapahtuvien onnettomuuksien tutkimisesta. Ilmavoimissa tapahtuvien onnettomuuksien osalta tästä on sääntelyä laissa sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta: ”Jos onnettomuuden uhrina on asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettua palvelusta suorittava, tutkii onnettomuuden kuitenkin Onnettomuustutkintakeskus siten kuin turvallisuustutkintalaissa säädetään.”

Samanlainen ratkaisu voitaisiin lisätä turvallisuustutkintalakiin koskien kaikkia Puolustusvoimien puolustushaaroja. Kyseessä on kuitenkin myös resurssikysymys, ja esitämme, että Onnettomuustutkintakeskus voisi tutkia tapaukset harkintansa mukaan, mikä on käytännön lähtökohta useimpien muidenkin onnettomuuksien ja vaaratilanteiden osalta. Ehdotamme, että Puolustusvoimien yksinomaiseksi tutkittavaksi jäisivät sellaiset tapahtumat, joissa osallisena on yksinomaan Suomen Puolustusvoimien henkilöstöä ja/tai isäntämaan sopimuksella maassa olevia henkilöitä/sotilaita. Jos taas onnettomuuden uhrina olisi 1) asevelvollisuuslaissa (1438/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettua palvelusta suorittava, 2) puolustusvoimien ulkopuolinen henkilö tai 3) tapahtumasta syntyy merkittäviä vahinkoja julkiselle infrastruktuurille tai ympäristölle, voisi onnettomuuden kuitenkin tutkia Onnettomuustutkintakeskus harkintansa mukaan.

Yhteenveto

Valmistelutyö perustuu hallitusohjelman tavoitteeseen. Muutoksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta tukisi, jos tiedonsaantioikeuden pykälät yhdistettäisiin, erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmää laennettaisiin ja lainsäätäjä antaisi 17 §:ssä suuntaviivoja kyberturvallisuuspoikkeamien tutkintojen käynnistämisen arviointiin. Ehdotukset liittyen merionnettomuusdirektiivin implementointiin vaikuttavat erittäin onnistuneilta ja tulevat kehittämään Onnettomuustutkintakeskuksen yhdenmukaista toimintaprosessia.

Kokko Kurt
Onnettomuustutkintakeskus

Järvinen Johanna
Onnettomuustutkintakeskus